

М. Шульга, доктор юридичних наук, професор Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого,
Г. Анісімова, кандидат юридичних наук, доцент Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Теоретичні засади систематизації екологічного законодавства України

Безумовно, сучасне екологічне право, що формується на принципово новій національній основі та державній екологічній політиці, верховенстві права і ґрунтується на доктрині природних прав людини, потребує адекватної йому в умовах сьогодення систематизації законодавства. Проблеми життєздатності системи нормативно-правового забезпечення екологізації національного шляху розвитку, її ефективності, відповідності до потреб реформування економіки, гармонізації національного екологічного законодавства з європейським, як уявляється, набули тепер надзвичайної гостроти, стають актуальними та потребують комплексного аналізу.

Перші кроки до формування загальних засад сучасної екологічної політики та проведення систематизації екологічного законодавства України в цілому окреслені у Постанові Верховної Ради України від 05.03.1998 р. № 188/98-ВР «Про основні напрямки державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки»¹. Систематизацію законодавства фахівці-теоретики іноді пропонують розглядати як різновид правової діяльності, що здійснюється уповноваженими суб'єктами щодо впорядкування нормативно-правових актів задля зручності користування ними на практиці, усунення можливих суперечностей, неточностей, прогалин, оперативного знаходження й правильного тлумачення необхідних правових норм, а отже, розвитку та вдосконалення правової системи взагалі².

Систематизацію екологічного законодавства, відповідно до названої Постанови Верховної Ради, передбачалось здійснювати у формі кодифікації та інкорпорації з визначенням як першочергових, так і перспек-

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 38–39. – Ст. 248.

² Див.: *Борщевський І. В.* Теоретичні засади систематизації законодавства // Часопис Київ. ун-ту права. – 2007. – № 3. – С. 20.

тивних законів та інших нормативно-правових актів. Сучасна кодифікація законодавства про охорону навколишнього природного середовища і природно-ресурсових галузей законодавства (земельного, водного, лісового, про надра, тваринний і рослинний світ та ін.), підвалини якої були закладені з набуттям Україною незалежності, обумовила формування розгалуженої системи законодавчих та інших нормативно-правових актів. У деяких сферах правової регламентації кодифікація проведена за цей період двічі (лісове законодавство) і навіть тричі (земельне законодавство). Таким чином, стадія формування оновленого екологічного законодавства в цілому завершена і започатковано етап його вдосконалення.

Разом з тим ефективність регулювання відносин по охороні навколишнього природного середовища, раціональному природокористуванню та забезпеченню екологічної безпеки залишається недостатньо високою. Про це свідчить стан довкілля на значній території України, суттєве вичерпання мінерально-сировинних ресурсів, погіршення стану здоров'я населення та ін. Водночас аналіз практики показує, що збільшення кількості еколого-правових актів, що приймаються на різних рівнях, фактично не впливає позитивно на ситуацію, яка склалася. Крім того, слід зазначити, що поглиблення сфери правового регулювання екологічних відносин за рахунок прийняття нових нормативно-правових актів викликає посилення неузгодженості, іноді й прямих суперечностей, призводить до конкуренції норм чинних законів та інших нормативно-правових актів, а також до інших негативних наслідків.

Викладене свідчить про актуальність створення національної концепції систематизації екологічного законодавства України. Це обумовлює необхідність формування єдиної, логічно послідовної, всебічно обгрунтованої теорії систематизації екологічного законодавства, пошуку її можливих і найбільш оптимальних форм.

Кодифікацію перспективних актів законодавець пов'язує з науковим розробленням та прийняттям Екологічного кодексу України. Забезпечення прийняття та дотримання його основних вимог передбачено також і в Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 р., схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 № 880-р¹. Саме розвиток законодавства про охорону навколишнього природного середовища визнано одним із ін-

¹ Концепція національної екологічної політики України на період до 2020 р., схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України 17 жовтня 2007 р. № 880-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.nau.kiev.ua

струментів національної екологічної політики, який є необхідною умовою її реалізації. Відомо, що зволікання з розбудовою системи екологічного законодавства України не дозволило та й не забезпечило можливості повною мірою реалізувати вимоги Постанови Верховної Ради України від 5 березня 1998 р.

Кодифікація екологічного законодавства в умовах сьогодення повинна базуватися на європейському підході до формування екологічної політики та мати превентивний характер, відповідати вимогам національної та загальноєвропейської екологічної безпеки¹.

Наукова новизна полягає в тому, що в статті: а) визначається особливе місце систематизації в державотворчому процесі; б) проведено комплексне дослідження правових категорій і проблем, спрямоване на з'ясування змісту екологічного кодифікаційного процесу і в) виділяються ознаки та особливості системи екологічного права та екологічного законодавства.

У зв'язку з цим метою статті є аналіз актуальних проблем кодифікації екологічного законодавства України як однієї з форм його систематизації. При цьому сучасна кодифікація екологічного законодавства України має органічно вливатися в європейську кодифікаційну систему.

Чинні еколого-правові норми, які регулюють відповідні єдині за своїм змістом суспільні відносини у сфері взаємодії людини, суспільства та природи, іноді з урахуванням певних критеріїв виокремлюють, намагаються систематизувати їх у відносно самостійні угруповання. Йдеться, наприклад, про сукупність природно-ресурсових, природоохоронних та інших правових приписів, які так чи інакше об'єднуються в цілому в екологічне законодавство. Погоджуючись загалом з таким підходом, зазначимо, що природоохоронне законодавство в перспективі має виступати складовою екологічного законодавства, якщо останнє регулюватиме екологічні відносини. При цьому автори свідомо виходять з того, що галузь права і галузь законодавства не завжди збігаються. Тільки теоретично галузь законодавства може бути повним віддзеркаленням галузі права.

В юридичній літературі продовжує залишатися дискусійною проблема співвідношення галузі права і галузі законодавства. Стосовно екологічної сфери мають місце гіпертрофована оцінка або, навпаки, недооцінка галузі екологічного права чи відповідної галузі законодавства.

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 3. – Ст. 12.

Розглянемо основоположні наукові концепції щодо галузі екологічного права та екологічного законодавства, їх співвідношення. *Систему екологічного права іноді ототожнюють із системою екологічного законодавства, системою нормативно-правових актів (джерел права) або із системою правовідносин та регулюючих їх правових норм.*

З точки зору О. І. Юшика, традиційні теоретичні уявлення про «систему права» і «систему законодавства» є метафізичними *абстракціями штучно роз'єднаних змістовної та формальної сторін єдиної правової системи, які відображають не так реально функціонуючу правову систему, як її умовлядно розчленовані моменти.* Не випадково прибічниками традиційних уявлень про «систему права» і «систему законодавства» не вдається послідовно дотримуватися чіткого вододілу між названими «системами», наочним підтвердженням чого є тривалі обговорення з приводу визначення критеріїв галузевої диференціації правової системи, гострі дискусії навколо проблеми так званих «основних» і «комплексних» галузей права та відсутність задовільного уявлення про правові інститути¹.

Ю. С. Шемшученко вважає, що галузь екологічного права і екологічного законодавства — це *різні, але діалектично пов'язані між собою категорії.* Відмінність між ними полягає насамперед у тому, що первинним елементом галузі права є норма права, а галузі законодавства — нормативний акт. Екологічному праву, крім того, притаманна тільки горизонтальна побудова його структури (норми, інститути, підгалузі), тоді як екологічному законодавству — як горизонтальна, так і вертикальна (за ієрархією у системі «закон — підзаконні акти»). Головними засадами діалектичного зв'язку між галуззю екологічного права і відповідною галуззю законодавства як елементами надбудови суспільства є єдність їх завдань і змісту, але кожна категорія функціонує за своїми закономірностями. Та як і галузь права, галузь законодавства є комплексною².

Висловлені думки щодо поняття екологічного права у загальних рисах зводяться до двох основних напрямків. Одні автори вважають, що екологічне право належить до числа комплексних (інтегрованих) галузей права, до складу яких входить декілька самостійних галузей права, що регулюють різні види екологічних відносин. При цьому комплексність екологічного

¹ Див.: Юшик О. І. Галузі та інститути правової системи (міфи і реальність). — К., 2002. — С. 10–11.

² Екологічне право України. Академічний курс: Підручник / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. — К., 2005. — С. 23–24.

права автори такої думки трактують по-різному¹. Найбільш доречною є позиція щодо екологічного права як *самостійної галузі права з внутрішньою диференціацією, що регулює єдині екологічні відносини*². У літературі справедливо стверджується, що екологічні відносини є єдиними³.

Умови сьогодення породжують і досить нові, нетрадиційні підходи до існування цієї галузі. Мотивуючи тим, що головна мета екологічного права як самостійної комплексної галузі права — збереження життя на Землі і забезпечення необхідних умов життєдіяльності людини, його запропоновано визначати в правовій системі як *над/супер/понад* галузь права⁴.

Але екологічне законодавство регулює більш широке коло суспільних екологічних відносин, що є неоднорідними за своїм змістом. Безумовно, за сучасних умов збільшується питома вага екологізованих нормативно-правових актів, що містяться в інших галузях права (адміністративному, цивільному, кримінальному та ін.) і вимагають дотримання правил охорони навколишнього природного середовища та забезпечення вимог екологічної безпеки тощо. При цьому не виключається необхідність і можливість подальшого розвитку галузей/підгалузей екологічного права, які є, з одного боку, взаємозалежними елементами структури даного права, а з другого — відносно самостійними складовими, які характеризуються специфічними рисами.

Викладене дає підстави зробити висновок про те, що у науці йде активний пошук оптимального розуміння сутності екологічного права, його місця в системі права та співвідношення галузей права і законодавства.

На питання кодифікації екологічного законодавства як фундаментальної теоретичної проблеми правознавства в Україні неодноразово звертали увагу фахівці. Але останніми роками практично не провадилися дослідження, в яких вони були б комплексно розглянуті з метою опрацювання їх єдиної концепції. Наявні ж наукові розробки і публікації являють собою, як правило, фрагментарні дослідження лише з окремих питань цієї проблеми.

¹ Див.: *Андрейцев В. І.* Екологічне право: Курс лекцій: Навч. посіб. для юрид. фак. і вузів. – К., 1996. – С. 23; *Екологічне право: Особлива частина: Підруч. для студ. юрид. вузів і фак. Повний акад. курс / За ред. В. І. Андрейцева.* – К., 2001. – С. 3; *Балюк Г. І.* Екологічне право України: Конспект лекцій у схемах (Загальна і Особливі частини): Навч. посіб. – К., 2006. – С. 11; *Бринчук М. М.* Экологическое право (окружающей среды): Учебник. – М., 1998. – С. 74–76; *Природноресурсове право України: Навч. посіб. / За ред. І. І. Каракаша.* – К., 2005. – С. 3–4 та ін.

² *Екологічне право України: Підручник / А. П. Гетьман, М. В. Шульга, В. К. Попов та ін.; За ред. А. П. Гетьмана та М. В. Шульги.* – Х., 2005. – С. 9–11; *Петров В. В.* Экологическое право России. – М., 1996. – С. 55–56.

³ Див.: *Крассов О. И.* Экологическое право: Учебник. – М., 2001. – С. 39–41; *Боголюбов С. А.* Современные проблемы Экологического кодекса // *Еколог. право.* – 2005. – № 6. – С. 10–12 та ін.

⁴ Див.: *Дубовик О. Л.* Экологическое право: Учебник. – М., 2006. – С. 7–9, 18–19.

Як справедливо стверджує Ю. С. Шемшученко, по суті, юридична наука досі не виробила переконливих, зрозумілих ознак кодифікаційних актів і вимог до кодифікаційної діяльності, не озброїла практику законотворючої діяльності надійними методологічними, методичними і юридико-технічними орієнтирами¹.

Теоретичним фундаментом статті є результати наукових досліджень у сфері теорії держави і права, земельного й екологічного права, а також цивільного, конституційного та інших галузей права. Використано наукові праці таких фахівців, як: В. І. Андрейцев, Г. І. Балюк, С. О. Боголюбов, Ю. О. Вовк, А. П. Гетьман, О. К. Голиченков, О. Л. Дубовик, М. Д. Казанцев, Д. А. Керимов, П. Кромарек, Е. В. Новікова, В. В. Носік, В. К. Попов, Ганс-Вернер Ренгелінг, В. О. Чуйков, А. С. Шестерюк, Ю. С. Шемшученко та ін.²

¹ Кодифікація законодавства України: теорія, методологія, техніка / Ю. С. Шемшученко, О. І. Ющик, Л. М. Горбунова, М. О. Теплюк, Л. В. Гульченко, В. І. Риндюк; За заг. ред. О. І. Ющика. – К., 2007. – С. 6.

² Див.: *Андрейцев В. І.* Екологічне право: Курс лекцій. Навч. посіб. для юрид. фак. і вузів. – К., 1996. – С. 14; *Балюк Г. І.* Екологічне право України: Конспект лекцій у схемах (Загальна і Особливі частини): Навч. посіб. – К., 2006 – 192 с; *Боголюбов С. А.* Современные проблемы Экологического кодекса // Эколог. право. – 2005. – № 6. – С. 6–12; *Вовк Ю. А.* Советское природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды: Учеб. пособие. – Харьков, 1986. – 160 с.; *Гетьман А. П.* Конституційні засади реформування екологічного законодавства // Теоретичні та практичні проблеми реалізації Конституції України: Тези доп. та наук. повідомл. учасн. Всеукр. наук.-практ. конф. (29–30 черв. 2006 р.) / За ред. М. І. Панова. – Х., 2006. – С. 41–45; *Гетьман А. П.* Проблеми реформування екологічного законодавства: до питання про створення Екологічного кодексу України // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2006. – № 3 (46). – С. 172–181; *Голиченков А. К.* Основные подходы к разработке концепции проекта Экологического кодекса РФ // Право и политика. – 2000. – № 10. – С. 123–131; *Дубовик О. Л.* Экологическое право: Учебник. – М., 2006. – 584 с.; *Казанцев Н. Д.* К вопросу о научных основах кодификации законодательства об охране природы // Эколог. право. – 2006. – № 3. – С. 2–7; *Казанцев Н. Д.* О правовом регулировании охраны природы // Вестн. МГУ. Сер. Право. – 1960. – № 1. – С. 7–16; *Казанцев Н. Д.* О состоянии и задачах научно-исследовательской работы в области природоохранительного законодательства // Ученые зап. ВНИИСЗ. – М., 1972. – Вып. 26. – 160 с.; *Керимов Д. А.* Законодательная деятельность Советского государства (Основные принципы и организационные формы). – М., 1955. – 133 с.; *Кромарек П.* О чудо-кодексе Франции // Эколог. право. – 2002. – № 5. – С. 39–41; *Новікова Е. В.* Теоретические проблемы развития экологического законодательства в Республике Казахстан. – М., 1999. – 200 с.; *Носік В.* Проблеми кодифікації земельного законодавства України: тенденції, перспективи // Право України. – 2006. – № 11. – С. 94–98; *Попов В. К.* Наукові основи екологічного законодавства України // Вісн. Акад. прав. наук України. – 1995. – № 4. – С. 34–37; *Ренгелінг Ганс-Вернер.* Европейский кодекс окружающей среды: утопия или действительность? / Пер. Н. А. Ленчина // Эколог. право. – 2003. – № 3. – С. 34–35; *Чуйков В. О.* Республіканський закон про охорону природи: яким йому бути // Рад. право. – 1985. – № 2. – С. 55–58; *Шестерюк А. С.* Вопросы кодификации законодательства об охране окружающей среды. – Л., 1984. – 120 с.; *Шемшученко Ю. С.* Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР. – Киев, 1976. – 276 с.; *Він же.* Питання кодифікації українського екологічного законодавства // Укр. право. – 1994. – Чис. 1. – С. 33–38 та ін.

Вивчення історії кодифікаційних праць як у нашій країні, так і за кордоном, аналіз прийомів, що застосовувалися при створенні різних кодексів, зібрань і зводів законів, а також особливо застосовуваних у сучасних умовах при кодифікації окремих галузей права, дозволяє рекомендувати наступний, на наш погляд, найбільш доцільний загальний порядок і основні методи роботи зі створення єдиного кодифікованого нормативно-правового акта в галузі екологічного законодавства.

Формально початок широкої наукової дискусії стосовно кодифікації законодавства про використання природних ресурсів та охорону навколишнього природного середовища було покладено на розширеному засіданні Ради по координації роботи науково-дослідних установ Всесоюзного науково-дослідного інституту радянського законодавства Міністерства юстиції СРСР, яке відбулося в січні 1971 р.¹

Відправним положенням цього дослідження стало питання про саме поняття кодифікації. Слід зазначити, що досить суперечливим є його висвітлення як у російській дореволюційній юридичній літературі, так і юридичних джерелах, опублікованих за радянських часів. Загально визнаним у теорії права вважають положення про те, що кодифікація — спосіб упорядкування *законодавства*, забезпечення його системності та узгодженості; одна з форм систематизації законодавства, у процесі якої до проекту створюваного акта включаються чинні норми і нові норми, які вносять зміни в регулювання певної сфери суспільних відносин. Прийнято розрізняти кілька видів кодифікації. Перший — *загальна*, під якою розуміють прийняття серії кодифікованих актів з основних галузей законодавства і (як наступний етап) створення об'єднаної, внутрішньо узгодженої системи таких актів типу «кодекс кодексів». Другий вид — *галузєва*, що охоплює законодавство тієї чи іншої галузі права (*Цивільний кодекс України, Кримінальний кодекс України* тощо). Третій вид — *спеціальна* (комплексна) кодифікація, тобто прийняття актів, що регулюють той чи інший правовий інститут (наприклад, *Митний кодекс України*). Кодифікація спрямована на подолання суперечностей та інших неузгодженостей у законодавстві, усунення множинності нормативних актів, прогалин і колізій у регулюванні суспільних відносин. За її допомогою досягаються поліпшення структури правових актів, удосконалення їх логіки, термінології тощо. Процес кодифікації передбачає три стадії: виявлення законодавчих недоліків тієї чи іншої галузі; усунення цих недоліків; зведення

¹ Див.: Заславская Л. А. Исследования в области законодательства об охране природы // Сов. государство и право. – 1971. – № 6. – С. 137–139.

обробленого матеріалу в одне ціле. Кодифікація — важливий показник зрілості національної правової системи¹.

У монографічній літературі ХХІ ст. кодифікацію законодавства запропоновано розглядати як форму його систематизації, яка передбачає *системне упорядкування відповідних юридичних норм у рамках правових інститутів, закріплення галузевої структури законодавства та розвиток правових інститутів і галузей законодавства як органічних складових єдиної системи законодавства шляхом уніфікації положень чинних нормативно-правових актів однакової юридичної сили і зведення їх до єдиного кодифікаційного акта*².

Оскільки кодифікація як самостійна форма систематизації законодавства, будучи різновидом правової діяльності, виступає важливою передумовою забезпечення якості та ефективності правового регулювання суспільних відносин, заповнення прогалін і розбіжностей у праві, зміцнення законності й правопорядку в суспільстві та в державі, більш слушною видається позиція, згідно з якою кодифікація розглядається як специфічна форма впорядкування нормативно-правових актів, яка має змішаний характер, адже, з одного боку, поєднує ознаки правотворчості (прийняття, зміна або скасування правових норм), а з другого — систематизації (впорядкування вже прийнятих норм залежно від певних критеріїв), створення єдиного (нового чи оновленого), цілісного, внутрішньо узгодженого нормативно-правового акта (наприклад, кодексу та ін.)³.

Щодо кодифікації екологічного законодавства, то ця проблема вивчалася науковцями багатьох поколінь⁴ і зараз привертає увагу правознавців⁵. На жаль, її проведення як складової частини загальної кодифі-

¹ Юридична енциклопедія: В 6 т. Т. 3: К–М / Голов. ред. Ю. С. Шемшученко. – К.: Укр. енцикл., 1998. – С. 138–140.

² Кодифікація законодавства України: теорія, методологія, техніка / Ю. С. Шемшученко, О. І. Ющик, Л. М. Горбунова, М. О. Теплюк, Л. В. Гульченко, В. І. Риндук; За заг. ред. О. І. Ющика. – К., 2007. – С. 82.

³ Борщевський І. В. Теоретичні засади систематизації законодавства // Часопис Київ. ун-ту права. – 2007. – № 3. – С. 22.

⁴ Див.: Казанцев Н. Д. О правовом регулировании охраны природы // Вестн. МГУ. Сер. Право. – 1960. – № 1. – С. 7–16; Шварц Х. И. Законы об охране природы // Соц. законность. – 1961. – № 2. – С. 46; Шемшученко Ю. С. Питання кодифікації українського екологічного законодавства // Укр. право. – 1994. – Чис. 1. – С. 33–38; Шестерюк А. С. Вопросы кодификации законодательства об охране окружающей среды. – Л., 1984. – 120 с. та ін.

⁵ Экологический кодекс Украины: мифы и реальность: Материалы междунар. «круглого стола». – Киев, 12–13 мая 2005 г.; Гетьман А. П. Конституційні засади реформування екологічного законодавства // Теоретичні та практичні проблеми реалізації Конституції України: Тези доп. та наук. повідомл. учасн. Всеукр. наук.-практ. конф. (29–30 черв. 2006 р.) / За ред. М. І. Панова. – Х., 2006. – С. 41–45.

кації українського законодавства ускладнює відсутність законів, необхідність прийняття яких обґрунтовано ще на початку 90-х років ХХ ст. Мається на увазі передовсім Закон про нормативно-правові акти та деякі ін.

На основі всебічного аналізу загальних і спеціальних джерел, присвячених дослідженню як кодифікації законодавства в цілому, так і кодифікації нормативно-правових актів у сфері екології, можемо дійти висновку, що при проведенні кодифікації екологічного законодавства необхідно враховувати такі положення. По-перше, чітко визначити **сферу** екологічного законодавства, по-друге — обрати відповідну **форму** законодавчих актів, в яких буде провадитися кодифікація.

В умовах сьогодення питання щодо утворення єдиного кодифікованого нормативно-правового акта в галузі екологічного права уявляється доцільним привести до двох основоположних позицій. По-перше — це можливість і доцільність розробки та прийняття єдиного кодифікованого акта, по-друге — принципова неможливість існування такого у зазначеній сфері правового регулювання.

Передовсім необхідно чітко визначити поняття «екологічне законодавство» та вирішити питання про те, *що власне необхідно кодифікувати*. Представники еколого-правової науки, іноді небезпідставно, вважають, що екологічне законодавство України — багатогалузева система нормативних актів різної юридичної сили, що ускладнює їх використання та призводить до численних суперечностей між ними або неузгодженості окремих актів, дублювання. Наявність нормативних приписів, зосереджених у великій кількості правових актів, створює значні труднощі в їх практичному використанні, навіть для фахівців у галузі екологічного права¹.

Термін «законодавство» не має однозначного розуміння як у правовій літературі, так і нормативно-правових актах. Відповідно до рішення Конституційного Суду України від 9 липня 1998 р. (у справі про тлумачення терміна «законодавство») даний термін досить широко використовується у правовій системі держави, в основному у значенні сукупності законів і інших нормативно-правових актів, які регламентують ту чи іншу сферу суспільних відносин і є джерелами певної галузі права. Цей термін, без визначення його змісту, використовує й Конституція України. У законах залежно від важливості та специфіки суспільних відносин, що регулюються, цей термін вживається в різних значеннях:

¹ Екологічне право України у запитаннях та відповідях / А. П. Гетьман, М. В. Шульга, Г. В. Анісімова, А. К. Соколова. – Х., 2007. – С. 4–9.

в одних маються на увазі лише закони, в інших, передусім кодифікованих, у поняття «законодавство» включаються як закони та інші акти Верховної Ради України, так і акти Президента України, Кабінету Міністрів України, а в деяких випадках — також і нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади. Конституційний Суд України своїм рішенням визначив, що термін «законодавство» у ст. 21 Кодексу законів про працю України «треба розуміти так, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції і законів України»¹.

Але деякі фахівці досі вважають, що охоплення терміном «законодавство» як законів, так і окремих видів підзаконних актів є логічно некоректним².

Екологічне законодавство з наукової точки зору доцільно, на нашу думку, розглядати в широкому розумінні слова. До його складу включаються нормативно-правові акти, які регулюють відносини щодо забезпечення вимог екологічної безпеки, правової охорони та раціонального використання природних ресурсів, спеціального правового режиму територій, що зазнали негативного впливу, поводження з екологічно небезпечними речовинами тощо. Самостійними елементами у складі масиву цього законодавства виступають земельне, флористичне, фауністичне, атмосферно-повітряне, водне, гірниче законодавство та інші нормативні акти. У такому розумінні екологічне законодавство, на наш погляд, сьогодні взагалі не може бути належним чином кодифіковано. Виходячи з цього про створення єдиного Екологічного кодексу як самостійного кодифікованого акта в зазначеній сфері говорити недоцільно. Екологічне законодавство, як зазначається в літературі, — це надзвичайно широка, комплексна галузь, що регулюється різними галузями права. Вона включає до свого складу закони, які стосуються багатьох галузей законодавства. І як така вимагає особливої уваги, розробки нових нормативних актів³.

З другого боку, існує поняття екологічного законодавства у більш вузькому розумінні. Предмет його правового регулювання можна було б певною мірою кодифікувати. Йдеться, зокрема, про правовідносини щодо принципів

¹ Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997–2001 / Відп. ред. П. Б. Євграфов. – К., 2001. – 274 с.

² Див.: *Ющик О. І.* Законодавчі акти в системі законодавства України // Парламентська реформа: теорія та практика: Зб. наук. пр. – К., 2001. – Вип. 6. – С. 151–161.

³ Див.: *Шемичченко Ю. С.* Питання кодифікації українського екологічного законодавства // Укр. право. – 1994. – Чис. 1. – С. 36.

екологічного права, об'єктів та суб'єктів права, загальних засад забезпечення вимог екологічної безпеки, права власності на природні об'єкти та комплекси, екологічного управління, права природокористування, екологічних прав та обов'язків громадян та форм і способів їх захисту тощо. У сучасних умовах сфера кодифікації, на нашу думку, має бути більш вузькою.

Щодо *форми кодифікації екологічного законодавства*. Кодифікаційний акт — це упорядкувальний зведений стабілізаційний нормативно-правовий акт, що містить відносно завершену систему уніфікованих нормативних положень, які є вичерпними або базовими для системного комплексного регулювання певної відокремленої предметної сфери суспільних відносин¹. До основних кодифікаційних актів зазвичай відносять: а) *основи законодавства* — нормативно-правові акти, що встановлюють найважливіші положення (основоположні засади) певної галузі права чи сфери державного управління; б) *кодекс* — найпоширеніший вид кодифікаційних актів, які діють в основних сферах суспільного життя, що потребують правової упорядкованості; в) *статут, положення* — кодифікаційні акти спеціальної дії, які приймаються не тільки законодавчими, а й правотворчими органами (наприклад, урядом). Кодифікаційним актом може бути загальний закон. Сфера застосування законів як джерела екологічного права визначається Конституцією України. Нею передбачено, наприклад, що виключно законами визначаються правовий режим власності на природні ресурси, нормативні засади використання цих ресурсів, виключної (морської) економічної зони та континентального шельфу, освоєння космічного простору, а також основи екологічної безпеки (ст. 92).

Аналіз монографічних джерел та правотворчої практики дає підстави стверджувати, що та чи інша назва кодифікаційного акта в різні періоди історії залежала від багатьох обставин, в тому числі другорядних з точки зору функціонального призначення окремих різновидів нормативних актів. Не випадково практично всі автори, які досліджують проблеми кодифікаційних актів, фактично уникають ґрунтовного аналізу кодифікаційної природи статутів, положень тощо, зосереджуючи увагу, головним чином, на кодексах, Основах законодавства та зводах законів. При цьому більшість авторів схиляються до того, що звід законів не є кодифікаційним актом².

У правовій літературі висловлена думка, що кодифікація екологічного законодавства йде шляхом надмірної диференціації нормативних актів на рівні законів і підзаконних нормативних актів у сфері екології. Оновлення

¹ Кодифікація законодавства України: теорія, методологія, техніка / Ю. С. Шемшученко, О. І. Ющик, Л. М. Горбунова, М. О. Теплюк, Л. В. Гульченко, В. І. Риндюк; За заг. ред. О. І. Ющика. — К., 2007. — С. 89.

² Там само. — С. 90.

екологічного законодавства відбувається із застосуванням тих засобів, які використовувалися у 60-х рр. ХХ ст., тобто диференційовано щодо кожного з природних ресурсів або для регулювання окремих спеціальних питань¹.

У теорії екологічного права свого часу також були запропоновані різні форми кодифікації: Основи природоохоронного законодавства², комплексний Закон «Про охорону навколишнього середовища»³, Основи законодавства про охорону навколишнього середовища⁴, Основи раціонального використання і охорони природних ресурсів⁵, Кодекс про охорону і раціональне використання природних ресурсів⁶. Але найбільш поширеною була і досі залишається пропозиція щодо прийняття Екологічного кодексу⁷. Останнім часом В. І. Андрейцев дійшов висновку, що в сучасних умовах актуальною є доцільність подальшої кодифікації природоохоронного середовища охоронного законодавства шляхом розробки Природоохоронного або Ландшафтного кодексу України.

Новаторською є пропозиція щодо прийняття **Кодексу законів України про довкілля** — як форми кодифікації⁸ щодо екологічного законо-

¹ *Крассов О. И.* Экологическое право: Учебник. – М., 2001. – С. 35–36.

² *Казанцев Н. Д.* О состоянии и задачах научно-исследовательской работы в области природоохранительного законодательства // Ученые зап. ВНИИСЗ. – М., 1972. – Вып. 26. – С. 125.

³ Социализм и охрана окружающей среды: право и управление в странах-членах СЭВ / Под ред. О. С. Колбасова. – М.: Юрид. лит., 1979. – С. 77–78.

⁴ *Шемиченко Ю. С.* Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР. – Киев, 1976. – С. 204.

⁵ *Вовк Ю. А.* Советское природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды: Учеб. пособие. – Харьков, 1986. – С. 13.

⁶ *Чуйков В. О.* Республиканский закон про охорону природы: яким йому бути // Рад. право. – 1985. – № 2. – С. 58.

⁷ Див.: *Боголюбов С. А.* Современные проблемы Экологического кодекса // Эколог. право. – 2005. – № 6. – С. 6–10; *Голиченков А. К.* Основные подходы к разработке концепции проекта Экологического кодекса РФ // Право и политика. – 2000. – № 10. – С. 123–131; *Новикова Е. В.* Теоретические проблемы развития экологического законодательства в Республике Казахстан. – М., 1999. – С. 66–67; *Попов В. К.* Наукові основи екологічного законодавства України // Вісн. Акад. прав. наук України. – 1995. – № 4. – С. 35–36.

⁸ Кодекс законів – це не нова форма нормативно-правового акта для України. Ще у 1919 р. був прийнятий Кодекс законів про акти громадського стану, про сім'ю та опіку, Кодекс законів про народну освіту УРСР (1922 р.) тощо. Досі є чинним Кодекс законів про працю України, прийнятий у 1971 р. Але в науковій літературі серед фахівців окремих галузей права така форма не завжди визнається доцільною та розглядається як досі дискусійна. Її застосування найбільш доцільно для збірників звичаєвого права, наприклад, як у XVI–XIX ст. був кодекс законів Умму-хана Аварського (справедливого).

давства¹. Міркування автора достатньо аргументовані та заслуговують особливої уваги. Основним є те, що за значної кількості чинних законодавчих актів, присвячених регламентації екологічних відносин, прийняття Екологічного кодексу як форми кодифікованого акта є недоцільним. На думку автора, з якою слід погодитись, Екологічний кодекс не зможе об'єднати вже існуючі, чинні кодекси і закони з причин своєї спорідненості за формою з останніми. Таке об'єднання можливе лише у формі *Кодексу законів України про довкілля*. Безумовно, воно не буде механічним, а матиме змістовне наповнення принциповими положеннями чинних кодексів та законів екологічного спрямування та надасть можливість створити єдине законодавче підґрунтя для подальшої законотворчої та правозастосовної практики.

При цьому деякі сумніви викликає застосування терміна «довкілля» у назві нормативно-правового акта, що буде регулювати суспільні екологічні відносини. А як відомо, в науці екологічного права поняття «довкілля» (синонім навколишнє середовище) та «навколишнє природне середовище» не є тотожними за змістом. *Навколишнє природне середовище* — це сукупність усіх природних об'єктів, які перебувають у нерозривному зв'язку та створюють єдину екологічну систему. Об'єктом екологічного права за охоронним напрямком є все природне середовище. *Навколишнє середовище (довкілля)* — навколишнє щодо людини, групи людей чи суспільства середовище, в якому живуть люди, відбуваються виробничі, соціальні, демографічні, політичні та інші процеси. Воно характеризується не лише природними показниками, а й соціально-економічними, демографічними, етнічними та іншими умовами життя та праці². У зв'язку з цим було б, мабуть, краще назвати кодифікований нормативно-правовий акт **Кодексом законів України про навколишнє природне середовище**.

Але якщо звернути увагу на законотворчий процес у РФ, то Федеральний закон Російської Федерації від 10.01.2002 р. № 7-РФ має назву «Про охорону навколишнього середовища». А відповідно до ст. 1 «навколишнє середовище» розглядається як сукупність компонентів природного середовища, природних і природно-антропогенних, а також антропогенних об'єктів, а «природне середовище» — як сукупність компонентів природного середовища, природних і природно-антропогенних об'єктів.

¹ Гетьман А. П. Конституційні засади реформування екологічного законодавства // Теоретичні та практичні проблеми реалізації Конституції України: Тези доп. та наук. повідомл. учасн. Всеукр. наук.-практ. конф. (29–30 черв. 2006 р.) / За ред. М. І. Панова. – Х., 2006. – С. 41–45; Екологічне право України у запитаннях та відповідях / А. П. Гетьман, М. В. Шульга, Г. В. Анісімова, А. К. Соколова. – Х., 2007. – С. 9.

² Екологічна енциклопедія: У 3 т. / Голов. ред. А. В. Толстоухов. – К., 2007. – Т. 2: Є–Н. – 323 с.

Тобто до складу другого поняття терміна не входять антропогенні об'єкти, які створені людиною для забезпечення її соціальних потреб, їм не притаманні властивості природних об'єктів та вони не належать до складу природної екологічної системи, природних ландшафтів і не складають їх елементів. Безумовно, сфера дії екологічного законодавства розгалужується й на подальшу перспективу, мабуть, і буде доцільно звернутися до *Кодексу законів України про довкілля* як форми кодифікації.

Останнім часом все ж найбільш зручною та доцільною для України залишається пропозиція щодо прийняття *Екологічного кодексу* як форми кодифікації. По суті, єдиною усталеною історичною формою, що адекватно відбиває функціональне призначення кодифікаційного акта і беззаперечно пов'язується практично усіма авторами з кодифікаційним процесом, залишається кодекс, який є іманентним продуктом кодифікації і від назви якого, власне, походить назва цього процесу¹. На думку Г. І. Балюк, створення Екологічного кодексу, який би об'єднав у собі досягнення екологічного права, екологічного законодавства, практики їх застосування, гармонізував би тим самим і сприяв їх подальшому розвитку та вдосконаленню, — велика, втім, складна і водночас необхідна ціль.

Але якщо взяти навіть закони, розроблені та прийняті за останні роки, або нові редакції деяких, то їх навряд чи можна автоматично включати до Екологічного кодексу, як це було зроблено, наприклад, у *проекті Екологічного кодексу України*, що вносився до Верховної Ради України групою народних депутатів у 2005 р. Така спроба більш нагадує консолідацію, що, безумовно, є одним із способів систематизації законодавства, в процесі якого декілька актів об'єднуються в одному документі. У цьому випадку новий акт повністю замінює об'єднані акти, оскільки він заново приймається компетентним правотворчим органом. Особливість консолідації полягає в тому, що зміст правового регулювання суспільних відносин не змінюється. Усі нормативні положення раніше прийнятих актів об'єднуються у новому без суттєвих змін. Як правило, здійснюється лише їх редакційна правка: усуваються суперечності, повтори тощо². Але ця спроба була не дуже вдалою. При розробці проекту кодексу його автори об'єднали інколи суперечливі законодавчі акти. Їх розробляли різні комісії, нерідко орієнтуючись на законодавчі акти інших держав, міжнародні конвенції, механічно переносючи досвід цих

¹ Кодифікація законодавства України: теорія, методологія, техніка / Ю. С. Шемшученко, О. І. Ющик, Л. М. Горбунова, М. О. Теплюк, Л. В. Гульченко, В. І. Риндюк; За заг. ред. О. І. Ющика. — К., 2007. — С. 90.

² Юридична енциклопедія: В 6 т. — Т. 3: К–М / Голов. ред. Ю. С. Шемшученко. — К.: Укр. енцикл., 1998. — С. 268–269.

держав на українські нормативно-правові акти. При цьому не враховувалися особливості екологічних суспільних відносин, що є предметом їх регулювання. Уявляється, що при опрацюванні кодексів та законів слід виходити з того, що галузі права та законодавства не завжди збігаються між собою. Галузь законодавства за своїм обсягом значно ширша, одну галузь екологічного права зараз обслуговує кілька систем законодавчих актів: Земельний, Водний, Лісовий кодекси, Кодекс про надра, низка поресурсових законів «Про охорону атмосферного повітря», «Про тваринний світ», «Про рослинний світ», «Про природно-заповідний фонд» тощо.

Позитивною та такою, що заслуговує на увагу, уявляється практика правотворчості зарубіжних країн у зв'язку з прийняттям кодифікованих актів з екологічного права у Франції та Швеції, розробки Екологічних кодексів Європейського Союзу та Німеччини, еколого-правової доктрини кодифікації у Російській Федерації та етапів її проведення. Вона свідчить про виважений підхід щодо термінів. Безумовно, це питання не одного року. Для цього необхідно визначитися із складом та повноваженнями, наприклад, експертної, кодифікаційної комісії та ін.

Проведення кодифікації екологічного законодавства дозволить належним чином забезпечити необхідні умови для сталого розвитку України та її участі в міжнародному співтоваристві в галузі охорони навколишнього природного середовища. Екологічна інтеграція України до ЄС має здійснюватися шляхом системного вдосконалення і приведення у відповідність з європейською правовою, нормативно-методичною та інституціональною базою екологічного управління й екологічної безпеки, взаємодії з громадськими об'єднаннями.

Створення Екологічного кодексу чи застосування будь-якої іншої форми кодифікації може бути доцільним, якщо воно буде пристосовано до життєвих реалій та спиратиметься на загальновизнані теоретичні засади. Зокрема, зміна концепції права власності на природні ресурси та комплекси, залучення певних природних ресурсів до цивільного обігу, формування ринку землі та інших природних ресурсів повинні відповідати суспільним інтересам, здійснюватися під контролем держави. А головне — відповідати доктрині природного права в екології. Кодифікація є природним завершенням концепції, що лежить в її основі. Вона дозволить здійснити задуми школи природного права, завершити багатовікову еволюцію правової науки, чітко виклавши право, що відповідає інтересам суспільства та людини.

Загалом проблема систематизації екологічного законодавства України та її найскладнішої і досконалої форми, якою є його кодифікація, залишається досить актуальною та потребує подальшої теоретико-методологічної розробки і практичної реалізації.